

## **Vollzugsprobleme bei EnEV und EEWärmegegesetz und Ansätze zur Verbesserung des Vollzugs**

**Praxisworkshop Instrumente Enef-Haus, 10. Mai 2010  
Thomas Vogelpohl, IÖW**

Projektpartner:



**i | ö | w**  
INSTITUT FÜR ÖKOLOGISCHE  
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

Institut für  
sozial-ökologische  
Forschung (ISOE)



Bundesministerium  
für Bildung  
und Forschung

**SÖF** Sozial-  
ökologische  
Forschung

- **Zentrale Frage: „Was wird aus einem Gesetz, nachdem es die politische Bühne verlassen hat? Welche Hemmnisse muß es überwinden, bis es praktische Wirklichkeit wird?“**
- **Hängt entscheidend vom Typ der Policy ab**
- **Regulative oder ordnungsrechtliche Instrumente (wie EnEV oder EEWärmeG) ziehen spezifische Vollzugsprobleme nach sich**
  - Ungleiche Durchsetzung je nach Widerstandspotenzial der Adressaten
  - Kontrolle des Vollzuges ist ggf. mit hohen Kosten und administrativem Aufwand verbunden
- **Darüber hinaus: Vollzug ist noch schwieriger zu kontrollieren, wenn er auf individuellem Nutzerverhalten beruht und nicht über den Markt zu regeln ist → bei EnEV und EEWärmeG der Fall**

- 
- **Vollzugsproblem gerade in Bezug auf Umweltpolitiken bislang relativ ausführlich diskutiert**
  - **“Unechte” Vollzugsprobleme**
    - Zurückzuführen auf Mängel in der Politikformulierung
      - Unklare Kompetenzzuteilungen
      - Kaum operable Zieldefinitionen
  - **“Echte” Vollzugsprobleme**
    - Zurückzuführen auf behördenseitige Probleme
      - Unzureichende personelle und materielle Ausstattung
      - Unzureichende Qualifikation von Behördenmitarbeitern
    - Zurückzuführen auf die Normadressatenseite
      - Mangelnde Informiertheit
      - Fehlende Motivation zur Umsetzung

## Entwicklung der EnEV und ihre Vollzugsprobleme

- 
- **Vollzug in der EnEV 2002 zunächst kaum geregelt**
  - **Bundesländer konnten im Rahmen des Subsidiaritätsprinzips weitgehend eigene Vollzugsregelungen in ihren Durchführungsverordnungen festlegen**
    - Führt zu sehr unterschiedlichen Vollzugspraktiken in den Ländern
  - **Vor der EnEV-Novelle 2009 wurde von einem beträchtlichen Vollzugsdefizit ausgegangen**
    - “Unechte” Vollzugsprobleme vor der EnEV-Novelle 2009
      - Schlecht handhabbare Instrumentierung
      - Ungenügende Vorgaben (“Anleitung”) für den Vollzug
    - “Echte” Vollzugsprobleme vor der EnEV-Novelle 2009
      - Schlechte Informationslage bei den vollziehenden Behörden und den Normadressaten
      - Schlechte materielle und personelle Ausstattung bei den Behörden
      - Nachweise werden nur oberflächlich überprüft
      - Verstöße gegen EnEV-Auflagen werden so gut wie nie geahndet
      - Großzügigkeit bei Ausnahmeregelungen

- **Beteiligte Unternehmer werden stärker in die Pflicht genommen**
  - Für die Einhaltung der EnEV sind nun auch die Personen verantwortlich, die im Auftrag bei der Änderung von Gebäuden oder der Anlagentechnik in Gebäuden tätig werden.
- **Private Nachweise**
  - Fachunternehmererklärungen, in der Unternehmer bescheinigen, dass die geänderten oder eingebauten Bau- oder Anlagenteile den Anforderungen der EnEV 2009 entsprechen
- **Einbeziehung von Schornsteinfegern**
  - Der Bezirksschornsteinfegermeister ist nun dazu angehalten, die Einhaltung von Nachrüstverpflichtungen und die Anforderungen beim Einbau einer neuen Heizungsanlage zu überprüfen
- **Erleichterung des Tatbestandes der Ordnungswidrigkeit**
  - Eine Ordnungswidrigkeit liegt nun vor, wenn Verstöße gegen die EnEV vorsätzlich oder leichtfertig geschehen (EnEV 2007: vorsätzlich oder fahrlässig)

- **Sowohl bzgl. des Umfangs als auch der Detailtiefe immer noch sehr unterschiedlich**
  - Einige Länder regeln den Vollzug sehr ausführlich, andere regeln lediglich die Zuständigkeiten; Brandenburg hat keinerlei Regelung
- **Viele Länder haben ihre Durchführungsregelungen noch nicht angepasst**
  - Bisher wurden die Regelungen in nur zwei Ländern (Berlin und Baden-Württemberg) an die EnEV 2009 angepasst
- **Viele Länder hatten vermeintliche Neuerungen im Vollzug der EnEV 2009 ohnehin bereits vorher entsprechend geregelt**
  - In jeweils 11 Ländern wurden die Einhaltung der EnEV-Anforderungen bereits vor der EnEV 2009 mittels privater Nachweise sowie der Einbindung der BSFM kontrolliert

## Fazit zum Vollzug der EnEV

- **Die Stärkung des Vollzugs im Rahmen der EnEV-Novelle 2009 wird nur einen limitierten Effekt haben**
  - **Dies liegt zum Teil an “unechten” Vollzugsprobleme, das heißt an Mängeln in der Politikformulierung bzw. der Nicht-Ausschöpfung der in der Politikformulierung schlummernden Potenziale**
    - Bspw. verpflichtende Stichprobenregelung bei der EnEV
    - Bspw. zusätzliche Kopplung der EnEV-Anforderungen für Fassaden und Dächer an bestimmte Anlässe (z. B. Gebäudeübertragung)
  - **Die “echten” Vollzugsprobleme wurden kaum angegangen → es sind jedoch diese “echten” Vollzugsprobleme, die einen effektiveren Vollzug der EnEV hauptsächlich behindern**
    - Schlechte Informationslage bei Behörden & Normadressaten
    - Schlechte materielle und personelle Ausstattung bei den Behörden
    - Verstöße gegen EnEV-Auflagen werden so gut wie nie geahndet
    - Großzügigkeit bei Ausnahmeregelungen
- Die “echten” Vollzugsprobleme bestehen mit der neuen EnEV nach wie vor

## Vollzugsregelungen des EEWärmeG und des EWärmeG in Baden-Württemberg

---

- **Genauere Vollzugsregelungen werden ebenfalls auf Länderebene festgelegt, aber die Vorabregelungen seitens des Bundesgesetzes sind stärker**
  - Private Nachweise
  - Verpflichtung der vollziehenden Behörden zur stichprobenartigen Kontrolle
  - Betretungsrecht der damit Beauftragten bzw. Duldungspflicht seitens der Bauherren/Eigentümer
- **Die Länder haben durch die Öffnungsklausel im EEWärmeG die Möglichkeit, das Gesetz auf Landesebene auf den Bestand auszuweiten**
- **Nur Baden-Württemberg hat die o.g. Möglichkeit im Rahmen des EWärmeG genutzt**
  - Der Vollzug bzw. seine Kontrolle geschieht ebenfalls über private Nachweise
  - Die Schornsteinfeger können verpflichtet werden, den Behörden gegen ein Entgelt Listen mit den neu eingebauten EWärmeG-relevanten Heizanlagen zu übermitteln
  - Die verpflichtende Stichprobenregelung fällt für den Bestand jedoch weg

- Erste Erfahrungen zeigen, dass der Vollzug des EEWärmeG deutlich besser läuft als jener der EnEV
  - Dies liegt zum Einen an der von Beginn an detaillierteren Politikformulierung (stärkere Vermeidung “unechter” Vollzugsprobleme)
  - Zum Anderen jedoch hauptsächlich an der Konzentration auf den Neubaubereich, die einige “echte” Vollzugsprobleme vermeidet
  - Würde das EEWärmeG auf den Bestand ausgeweitet werden, träten auch die “echten” Vollzugsprobleme wieder deutlicher auf (siehe EWärmeG in Baden-Württemberg)
- Die lessons learned für einen besseren Vollzug im Bestand bei der EnEV halten sich in Grenzen
  - Viele Vollzugsprobleme werden nicht durch bessere Regelungen vermieden, sondern durch die Konzentration auf den Neubau
  - Aber: Der Vollzug des EWärmeG im Bestand zeigt, dass die Einbindung der Schornsteinfeger ein wirksamer Hebel für einen effektiveren Vollzug sein kann

- **Vollzugsprobleme wie jene bei EnEV und EEWärmeG sind keineswegs Ausnahmen, sondern typisch für regulative Umweltpolitiken → sie sind teilweise instrumentenimmanent**
  - Es gibt jedoch Mängel in der Politikformulierung („unechte Vollzugsprobleme“), die beseitigt werden könnten
    - EnEV 2009 und EEWärmeG verfolgen dahingehend den richtigen Ansatz, das Potenzial ist allerdings noch nicht voll ausgeschöpft
  - Aber: „echte“ Vollzugsprobleme sind kaum vollständig zu beheben → man wird immer auf die Motivation, Qualifikation, Informiertheit und Problembewusstsein der am Vollzug Beteiligten (Behörden, beliehene Unternehmer und Normadressaten) angewiesen sein
- **Ein 100%iger Vollzug ist nicht möglich → Deshalb ist ein gut ausgewogener Instrumentenmix notwendig → ordnungsrechtliche Instrumente bleiben sonst nur eingeschränkt effektiv**

- **Neubau vs. Bestand**
  - Die Vollzugsprobleme sind im Bestand deutlich größer, so dass evtl. auch vor ihnen zurückgeschreckt wird
  - Die Einbeziehung von Schornsteinfegern in den Vollzug ist ein wirksamer Hebel, um an die Heizanlagen im Bestand heranzukommen (siehe Regelung EWärmeG im Bestand in BaWü)
- **Heizung vs. Wärmeschutz**
  - Hinsichtlich des Wärmeschutzes gibt es einen solchen wirksamen Hebel nicht
    - Innerhalb des generellen Vollzugsproblems hinsichtlich des Bestands ist der Bereich des Wärmeschutzes das noch gravierendere Unterproblem
- **Sind die Vollzugsprobleme auch EFH/ZFH-spezifisch?**
  - Da der Vollzug von EnEV und EEWärmeG stark von Motivation und Informiertheit der Eigentümer abhängt, könnten die Vollzugsprobleme bei EFH/ZFH noch verstärkt auftreten:
    - Eigentümer von EFH/ZFH sind tendenziell schlechter informiert (im Vergleich zu WBGen bspw.)
    - Kontrolle durch die Mieter fällt weitgehend weg
    - Sanktionierung wäre noch schwieriger/kleinteiliger

- **bei der EnEV bzw. beim EEWärmeG direkt**
  - Die Standards müssen bei allen Häusern bis zu einem bestimmten Zeitpunkt erreicht werden
  - Oder: Die Standards müssen zusätzlich innerhalb einer bestimmten Zeit nach einem bestimmten Anlass (Gebäudeübertragung) erreicht werden (wie es bzgl. Kellerdecken oder obersten Geschossdecken heute schon ist)
    - Diese Ansätze hätten den Vorteil, dass das Problem der Sanierungszyklen und der damit verbundenen Unwissenheit der Behörden vermieden werden würde
    - Problem: Wirtschaftlichkeit – ggf. längere Fristen?
  - Einführung einer verpflichtenden Stichprobenregelung bei der EnEV (wie beim EEWärmeG)
    - Würde den Normadressaten die Gewissheit nehmen, dass Normverstöße ohnehin nicht verfolgt oder sanktioniert werden
    - Politisch durchsetzbar?

- **bei der EnEV bzw. beim EEWärmeG direkt**
    - Zusammenführung von EnEV und EEWärmeG
      - Böte die Möglichkeit, die ohnehin ähnlichen und verflochtenen Vollzugsregelungen von EnEV und EEWärmeG zu vereinheitlichen und den Vollzug der Regelungen (kosten)effizienter zu gestalten
      - Rechtlich möglich?
      - Politisch durchsetzbar?
  - **generellerer Natur zur Lösung weiterer „echter“ Vollzugsprobleme**
    - Führen schnell zu strukturelleren/grundlegenderen Fragen...
- Ist ein schärferer Vollzug überhaupt durchsetzbar/zumutbar?**

**Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!**